

Förslag

1980/81: 5

Riksdagens förvaltningsstyrelses förslag till vissa ändringar i ersättningsstadgan (1971: 1197) för riksdagens ledamöter

1980-06-04

Dnr 015-209/80

Till riksdagen

Kommittén för översyn av ersättningsstadgan har i en den 20 maj 1980 till riksdagens förvaltningsstyrelse inkommen skrivelse (bilaga 1) framlagt förslag till vissa ändringar i ersättningsstadgan (1971: 1197) för riksdagens ledamöter.

Kommittén föreslår ändring av förvaltningsstyrelsens praxis beträffande beräkning av det reducerade traktamente som utgår till riksdagsledamöter, som bor närmare riksdagshuset än 70 kilometer. Förslaget i denna del går inte utanför vad som f. n. är föreskrivet i stadgan och för ändringen behövs inte något ställningstagande från riksdagens sida. Som en följd av förslaget till ändrad praxis förordar kommittén emellertid även att reglerna för kostnadsersättning skall ändras så att de ledamöter som ej äger rätt till traktamente skall erhålla förhöjd kostnadsersättning. Vidare föreslår kommittén att riksdagens talman skall erhålla ett representationsbidrag motsvarande det som utgår till statsministern samt att envar av de vice talmännen skall erhålla representationsbidrag motsvarande 1/6 därav. I nu angivna delar fordras riksdagens beslut för att genomföra de föreslagna ändringarna.

Förvaltningsstyrelsen tillstyrker de av kommittén framlagda förslagen till ändring i ersättningsstadgan. Förslagen föranleder vissa redaktionella ändringar vilka beaktas i styrelsens i bilaga 2 intagna förslag till lag om ändring i ersättningsstadgan (1971: 1197) förslag. Förvaltningsstyrelsen hemställer

att riksdagen

antar det i bilaga 2 intagna förslaget till lag om ändring i ersättningsstadgan (1971: 1197) för riksdagens ledamöter.

I handläggningen av detta ärende har, förutom undertecknad ordförande*, deltagit ledamöterna Thorsten Larsson*, Oskar Lindkvist, Karl Leu-

* Deltog ej i beslutet rörande representationsbidrag till talmännen.

chovius, Stig Olsson, Sven G. Andersson, John Johnsson, Alf Wennerfors
och Lilly Bergander.

RIKSDAGENS FÖRVALTNINGSSTYRELSE

På styrelsens vägnar

INGEMUND BENGTTSSON

/Eric Lindström

Till Riksdagens förvaltningsstyrelse

Inledning

Förvaltningsstyrelsen beslöt den 12 december 1979 att tillsätta en utredning för översyn av ersättningsstadgan (1971: 1197) för riksdagens ledamöter. Utredningen skulle bestå av en representant för vardera i riksdagen representerat parti samt förvaltningsdirektören. Efter förslag från respektive partigrupp utsåg direktionen den 18 december ledamöter i utredningen.¹

Kommittén lägger härmed fram ett delförslag dels om ändrad praxis rörande traktamente till ledamöter som bor närmare riksdagshuset än 70 kilometer samt om förhöjd kostnadsersättning för ledamöter som ej uppbär traktamente, dels införande av representationsbidrag för talmannen och de vice talmännen.

Kommittén kommer att fortsätta sitt arbete och senare lägga fram ytterligare förslag. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning om pensionsrätt för politiskt tillsatta tjänster och politiska förtroendemän. Enligt direktiven (Dir. 1980: 31) bör utredaren bedriva sitt arbete i nära kontakt med den av riksdagens förvaltningsstyrelse tillsatta kommittén.

Samarbetet har redan inletts. Vidare kommer kommittén att överväga en rad frågor av teknisk natur, bl. a. förutsättningarna för förenklingar i tillämpningen av ersättningsstadgan. Ersättningsstadgan reglerar för riksdagens ledamöter sådana frågor som för den statliga förvaltningen i övrigt är reglerade i särskilda löne- och pensionsavtal och det allmänna resereglementet. Av naturliga skäl gäller dessa ej för riksdagens ledamöter men tillämpas i betydande utsträckning för riksdagen enligt föreskrifter i ersättningsstadgan.

Det nu framlagda delförslaget avser ändring i ersättningsstadgan såvitt gäller representationsbidrag och förhöjd kostnadsersättning. Det måste således i dessa delar underställa riksdagen. Ändrad praxis rörande trakamenten ligger däremot inom riksdagens förvaltningsstyrelses kompetens. Kommittén föreslår att lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1981 och ändrad praxis tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1980.

Ang. traktamente m. m.

Gällande regler och bakgrund

En fråga som närmare övervägts inom kommittén är trakamentsfrågan. Enligt gällande regler (7 §) erhåller ledamot som är bosatt utanför ett

¹ Sven G. Andersson (fp), ordförande, Per Olof Håkansson (s), Tore Claeson (vpk), Martin Olsson (c), Allan Åkerlind (m) samt förvaltningsdirektören Eric Lindström. Till sekreterare har utsetts byrådirektören Sven-Georg Grahn.

område, som begränsas av en cirkel med 70 kilometers radie och med riksdagshuset som medelpunkt, traktamente. Traktamentet beräknas efter det lägsta belopp för dygn som enligt allmänna resereglementet utgår till statlig förrättningsman med eget hushåll. Beloppet är f. n. 97 kr. per dygn vilket gör 2910 kr. per månad. Detta belopp, som är det maximala traktamente som f. n. kan utgå till riksdagsledamot, kallas i fortsättningen helt traktamente.

Enligt ersättningsstadgans 8 § kan riksdagens förvaltningsstyrelse tillerkänna annan ledamot som är bosatt utanför ett område, som begränsas av en cirkel med 15 kilometers radie och med riksdagshuset som medelpunkt, traktamente med högst det belopp som följer av 7 §. Sådant traktamente brukar kallas reducerat traktamente och utgår med 2/3 av helt traktamente. Enligt praxis fram till 1974 tillerkändes ledamöter som var bosatta utanför 25-kilometersgränsen reducerat traktamente. Under 1974 beslöt förvaltningsstyrelsen om ändring av praxis på så sätt att avståndsgränsen flyttades till 35 kilometer. De ledamöter som är bosatta närmare riksdagshuset än 35 kilometer uppbär således inget traktamente.

I samband med införandet av traktamentsreglerna 1959 anförde konstitutionsutskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1959: 18):

Av principen att traktamente skall motsvara blott levnadskostnadsfördyringen å riksdagsorten följer, att de riksdagsledamöter, som bor i Stockholm eller dess omgivningar, icke skall erhålla traktamente. Vid bestämmandet av stockholmsregionen uppstår emellertid gränsdragningsproblem. Å ena sidan är kommunikationerna nu så goda för vissa orter även relativt långt från Stockholm att det endast i undantagsfall förekommer, att riksdagsmän därifrån behöver övernatta i staden. Att utgiva fullt traktamente till dessa kan framstå som en överkompensation för levnadskostnadsfördyringen. Å andra sidan finnes fortfarande Stockholm relativt närbelägna platser, som i kommunikationshänseende är dåligt tillgodosedda. Det är sålunda även här svårt att angiva ett visst avstånd från riksdagshuset som normerande för traktamentet. Att göra en generell gränsdragning, grundad på den tid vederbörande måste antagas vara borta från hemmet, är svårt. Det mest rättvisande resultatet torde uppnås om man inom ett relativt vidsträckt område har möjlighet att med hänsyn till omständigheterna i varje fall bestämma huruvida och i vilken utsträckning traktamente skall utgå. Utskottet förordar därför en sådan ordning och föreslår, att detta område avgränsas av en cirkel, dragen på ett avstånd av 70 kilometer från riksdagshuset i Stockholm eller från den byggnad, där riksdagen eljest sammanträder.

Det torde böra uppdragas åt kanslideputerade att bestämma om och till vilket belopp traktamente skall utgå inom nämnda område. De deputerade bör därvid bestämma schablonbelopp efter skälighet med beaktande av den utsträckning vederbörande riksdagsman antages vara borta från hemmet. Till riksdagsmän bosatta i själva Stockholm eller inom ett område, som begränsas av nuvarande cirkel, dragen på 15 kilometers avstånd från riksdagshuset, bör traktamente dock icke kunna utgå. I undantagsfall kan det vara skäligt, att fullt traktamente utgår för dem som bor inom 70-kilometersområdet. Den ordning beträffande stockholmsområdet, som utskottet ovan förordat, förutsätter att traktamentsfrågan bedömes med hän-

syn till belägenheten av den fastighet, där riksdagsmannen är bosatt, och icke till den där han är mantalsskriven, även om dessa i regel kommer att sammanfalla.

Vid 1966 års riksdag behandlades förslag om införande av en särskild kostnadsersättning. Denna fråga, som hänger nära samman med traktementsfrågorna, behandlades av konstitutionsutskottet som i sitt av riksdagen godkända betänkande (KU 1966: 42) anförde följande:

Traktamentet utgår för närvarande med belopp motsvarande traktementsklass A för statstjänstemän. Utskottet är medvetet om att ersättningen ofta inte täcker de verkliga kostnaderna. Särskilt inte för de ledamöter som hyr bostad i Stockholm året runt. Trots detta och oaktat en jämförelse med statstjänstemännen ingalunda är oomtvistligt riktig, har utskottet funnit sig inte kunna tillstyrka att den gällande principen överges. Även denna fråga torde få övervägas i senare sammanhang. Utskottet föreslår sålunda ingen ändring i traktementena.

Det framstår emellertid som otillfredsställande att riksdagens ledamöter i allmänhet inte får full gottgörelse för de med uppdraget förenade kostnaderna utan måste täcka vissa sådana ur arvudet. Särskilt måste i detta sammanhang beaktas den ökning av bostadskostnaderna, som betingats av att ledamöterna i större utsträckning än tidigare måste ha bostad i Stockholm året runt. Då utskottet på anförda skäl inte funnit sig kunna förorda att ledamöterna kompenseras på annat sätt, har utskottet i stället övervägt möjligheten att återinföra en särskild kostnadsersättning för alla ledamöter, avseende vissa kostnader som inte avses med traktementet.

Som framgått av redogörelsen för ersättningsreglernas utveckling har tre i princip skilda faktorer beaktats: dels själva arbetet och det därav orsakade inkomstbortfallet, dels de fördyrade levnadskostnaderna för ledamöter bosatta utanför riksdagsorten, dels andra omkostnader som riksdagsuppdraget medför oberoende av ledamöternas bosättning. För de sistnämnda avsåg 1943, 1946 och 1947 års sakkunniga att särskild ersättning skulle utgå under sessionstid: samtliga tänkte sig ett skattefritt belopp på drygt 1 000 kr. År 1951 infördes i stället generell avdragsrätt vid beskattningen med 3 000 kr., vilken 1954 ersattes med en särskild kostnadsersättning av samma storlek. Skillnaden i belopp berodde på att olika kostnader avsågs. Som utskottet uttalade 1954 hade det högre beloppet avvägs med hänsyn till inte bara ledamöternas direkta kostnader under sessionerna utan även de utgifter av mångahanda slag som de också mellan sessionerna får vidkännas som ortens folkrepresentanter. De sakkunniga däremot avsåg endast de direkta utläggerna under sessionerna. Enligt 1959 års beslut skulle emellertid samtliga kostnader av ifrågavarande typ täckas ur arvudet. Till följd härav kan detta inte direkt jämföras med den lön som tillkommer t. ex. en statstjänsteman. Utskottet har funnit det riktigt att ett visst belopp återinförs för det ändamål som här åsyftas. Detta belopp, som alltså bör utgå till samtliga ledamöter, bör emellertid inte, som fallet var före 1959, vara a priori undantaget från beskattning. I stället bör ledamöterna enligt 32 § 3 mom. kommunalskattelagen äska avdrag för de särskilda kostnader som kan visas. Vid övervägande av de olika belopp som i skilda sammanhang föreslagits eller utgått för ifrågavarande ändamål samt penningvärdets förändringar har utskottet stannat för att förorda ett årsbelopp av 3 600 kr. Detta bör liksom tidigare betecknas kostnadsersättning samt utbetalas med en tolfedel varje kalendermånad.

I förvaltningsstyrelsens förslag 1973: 18 om vissa ändringar i ersättningsstadgan behandlades bl. a. traktamentsfrågorna. Styrelsen ägnade särskild uppmärksamhet åt de problem som från kostnadssynpunkt uppkommer för ledamöter som inte är berättigade till något traktamente. Styrelsen framhöll att tveksamma gränssfall alltid kan uppkomma, men föreslog inte någon ändring av bestämmelserna med hänsyn till att styrelsen genom nya tillämpningsföreskrifter kunde förändra praxis om så skulle erfordras. Styrelsen skulle dock närmare överväga dessa frågor i samband med den fortsatta behandlingen av frågor rörande ledamöternas kostnadsersättning. I det fortsatta utredningsarbetet under de följande åren togs emellertid inte traktamentsfrågorna särskilt upp. Med anledning av förvaltningsstyrelsens förslag 1974: 18, i vilket huvudsakligen arvodesfrågan behandlades, väcktes emellertid en foljomröst (vfk) som även tog upp frågan om traktamenten. I motionen föreslogs att traktamentsreglerna för dem som bor närmare riksdagshuset än 70 kilometer borde bli föremål för en översyn. Konstitutionsutskottet erinrade i sitt betänkande 1974: 28 om att frågor rörande traktamenten var föremål för övervägande inom styrelsen. Motionsyrkandet besvarades härmed. Styrelsen återkom i sitt förslag 1977/78: 18 delvis till frågan. Förslaget, som utarbetats av den kommitté som utredde pensionsfrågorna, innefattade inte några ändrade traktamentsregler, men en höjning av kostnadsersättningen till nuvarande nivå.

Enligt tillämpningsföreskrifterna till 8 § skall traktamentsärenden omprövas av riksdagens förvaltningsstyrelse dels vid varje mandatperiods början, dels då eljest särskild anledning föreligger till det, t. ex. ledamöters ändrade förhållanden.

Vid behandlingen i riksdagens besvärsnämnd 1979 av ett ärende rörande ersättning för rumshyra för ledamot som ej var berättigad till traktamente togs även mer allmänna synpunkter rörande traktamentsreglerna upp. Besvärsnämnden ansåg att det med hänsyn till riksdagsledamöternas ökade arbetsbörda och krav på deras närvaro under kvällstid kan finnas skäl att se över den praxis som nu tillämpas.

Kommitténs överväganden och förslag

Inom kommittén har traktamentsfrågorna ingående övervägts. Som framgår av den ovan lämnade redovisningen sattes den nuvarande 15-kilometersgränsen i samband med traktamentsreglernas införande 1959. För dem som bor mellan 15 och 70 kilometer från riksdagshuset kan med gällande formulering i lagen traktamente utgå med ända upp till 100%. I förarbetena till det aktuella stadgandet sades bl. a. att det i undantagsfall kan vara skäligt att fullt traktamente skulle kunna utgå även för dem som bor inom 70-kilometersområdet. Den praxis som gäller bygger på 2/3 för de som bor mellan 35–70 kilometer.

Under 1970-talet har skett betydande förändringar i riksdagens arbete. Arbetsvolymen har kraftigt ökat för riksdagen som helhet och för de

enskilda ledamöterna. Förhållandena har ingående studerats av riksdagens arbetsformsutredning som redovisat bl. a. två genomförda undersökningar om riksdagsledamöternas arbetsförhållanden (Förs. 1975/76: 15 och 1978/79: 15). Dessa undersökningar påvisar tydligt den ökade arbetsbördan och bekräftar väl vad envar i riksdagen verksam upplevt rörande ökade plentider, ökad sammanträdesfrekvens i utskott och tilltagande antal ärenden. Den parlamentariska situationen har genomgått förändringar som också medfört konsekvenser för det praktiska arbetet i riksdagen. Även om antalet kvällsplena inte fortsätter att öka torde det vara uppenbart att riksdagsledamöter i betydande utsträckning är engagerade i aktiviteter under kvällstid. Det kan gälla olika sammanträden som mer eller mindre hänger samman med riksdagssuppdraget, eller inläsning och förberedelser för sammanträden. Det har blivit allt vanligare att även ledamöter som ej är berättigade till traktamente hyr rum i centrala Stockholm.

Kommittén finner mot bakgrund av det anförda skäl föreslå vissa ändringar vad gäller det reducerade traktamentets storlek och nuvarande kilometergräns. Sålunda föreslås att reducerat traktamente skall utgå med 3/4 av helt traktamente för dem som är bosatta mellan 35 och 70 kilometer från riksdagshuset och med hälften av helt traktamente för dem som är bosatta mellan 15 och 35 kilometer från riksdagshuset. För de som är bosatta närmare riksdagshuset har kommittén stannat för att inte föreslå införande av något traktamente. För att emellertid ge de riksdagsledamöter som är bosatta inom nämnda område viss kompensation för sådana ökade levnadsomkostnader, framför allt under riksmötestid, som i åtskilliga fall kan bli förhållandevis kännbara, har kommittén funnit att en höjning av kostnadsersättningen kan vara att föredra. Kommittén föreslår att kostnadsersättningen i detta fall höjs från 70% av basbeloppet till 100% för år räknat. Genom dessa förslag minskas nuvarande tämligen hårda tröskeleffekt som inneburit att en hel del ledamöter, som är bosatta strax innanför nuvarande gränser, kunnat finna praxis som missgynnande. Även kommitténs förslag ger tröskeleffekter, men inte så markanta. Under övervägandena har prövats olika konstruktioner varav denna befunnits lämpligast.

I sammanhanget har även tagits upp frågan om huruvida man vid beräkningen av avståndet skall tillämpa hittillsvarande radie eller räkna efter faktisk resväg. Det uppstår onekligen vissa svårigheter att finna fullständig rättvisa vid beräkning efter radiellt avstånd med hänsyn till att den faktiska resvägen kan vara avsevärt längre för den som bor innanför en gräns än för den som bor längre bort. Kommittén har stannat för att föreslå att i tillämpningsföreskriften fastläggs att då särskilda skäl så motiverar förvaltningsstyrelsen skall kunna medge högre traktamente. Liksom hittills bör förvaltningsstyrelsen kunna utnyttja sina befogenheter att genom tillämpningsföreskrifter lösa uppkommande problem.

De i dessa avseenden framlagda förslagen har kostnadsberäknats varvid framkommit att ändringarna medför kostnadsökning med f. n. ca 390 000

kr. tillhopa vilket innebär att den anslagspost, från vilken medel för ifrågasvarande ändamål bestrids, kommer att öka med omkring 4,5 %.

Förslagen innebär inte någon lagändring vad gäller traktamentsfrågorna. Beträffande förhöjd kostnadsersättning erfordras däremot lagändring. Kommittén föreslår följande tillägg till 10 § ersättningsstadgan:

Nuvarande lydelse

10 § Kostnadsersättning utgår med belopp motsvarande för år räknat sjuttio procent av det vid årets ingång gällande basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

Föreslagen lydelse

Till ledamot som ej är berättigad till traktamente jämlikt 7 eller 8 § utgår kostnadsersättning med belopp motsvarande helt basbelopp beräknat enligt första stycket.

Följande ändring i tillämpningsföreskrift till 8 § föreslås:

(Nytt tredje stycke)

Traktamente utgår med

75 % av helt traktamente för ledamot som är bosatt inom ett område mellan 35–70 kilometer från riksdagshuset,

50 % av helt traktamente för ledamot som är bosatt inom ett område mellan 15–35 kilometer från riksdagshuset.

Riksdagens förvaltningsstyrelse kan då särskilda skäl föreligger medge ledamot högre traktamente.

Till ledamot som ej är berättigad till traktamente eller reducerat traktamente utgår förhöjd kostnadsersättning jämlikt 10 §.

Representationsbidrag för talman och vice talman

Kommitténs överväganden och förslag

En annan av de frågor som tagits upp inom kommittén är införande av ett särskilt representationsbidrag för talmannen och de vice talmännen.

Enligt bestämmelserna i ersättningsstadgan erhåller talmannen, utöver arvudet för ledamotskapet av riksdagen, ett så stort belopp att de sammanlagda arvodesförmånerna motsvarar lönen till statsråd. Denna bestämmelse infördes med giltighet fr. o. m. 1971. Med ikraftträdandet av 1974 års regeringsform har talmannens roll som riksdagens och därmed den främsta statsmaktens företrädare medfört ett avsevärt större utåtriktat representationsansvar än tidigare. Detta gäller även de tre vice talmännen. De måste samtliga i betydande utsträckning medverka i den representation som förekommer i det offentliga livet. Kommittén åsyftar i detta sammanhang inte den representation som förekommer på riksdagens egen bekostnad i anslutning till t. ex. parlamentariska delegationer från utlandet som emel-

lanåt gästar riksdagen. Sådana kostnader täcks genom en särskild anslagspost (A 5) i riksdagens budget. De särskilda medel som f. n. anvisas för riksdagens representation (A 6) avses endast täcka sådana kostnader som uppkommer i samband med den sedvanliga representationen gentemot utländska diplomater, företrädare för näringslivet och pressen m. fl. och kan ej täcka de extra kostnader som uppkommer för talmännen. Mot bakgrund härav har kommittén funnit befogat föreslå införande av ett särskilt representationsbidrag för talmannen i likhet med vad som sedan länge gäller för statsministern. För närvarande utgår till denne ett skattefritt och icke redovisningspliktigt representationsbidrag med 30 000 kr. per år.

Med hänsyn till att de tre vice talmännen i betydande utsträckning också måste medverka i representativa plikter är det skäligt medge dessa ett mindre representationsbidrag motsvarande för var och en av dem 1/6 av det bidrag som föreslås utgå för riksdagens talman. I bilagda förslag till ändringar i ersättningsstadgan för riksdagens ledamöter har införts de ändringar i lagrummen som finnes erforderliga. Sålunda föreslås en ny 26 § med bestämmelser i detta avseende. Nuvarande 26 § omnumreras till 27 §. Den nya paragrafen jämte tillämpningsföreskrift föreslås få följande lydelse:

26 § Representationsbidrag utgår till talmannen med samma belopp som utgår till statsministern. Till vice talman utgår representationsbidrag med 1/6 därav.

Tillämpningsföreskrift till 26 §

Representationsbidrag utbetalas med 1/12 per månad.

Stockholm den 21 maj 1980

Sven G. Andersson

Per Olof Håkansson

Tore Claesson

Martin Olsson

Allan Åkerlind

Eric Lindström

/Sven-Georg Grahm

Bilaga 2

Förslag till

Lag om ändring i ersättningsstadgan (1971:1197) för riksdagens ledamöter

Härmed föreskrivs i fråga om ersättningsstadgan (1971: 1197) för riksdagens ledamöter

dels att nuvarande 26 § skall betecknas 27 §.

dels att 10 och 13 §§ skall ha nedan angiven lydelse.

dels att i stadgan skall införas nya bestämmelser, 26 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Kostnadsersättning utgår med belopp motsvarande för år räknat sjuttio procent av det vid årets ingång gällande basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

Till ledamot som ej är berättigad till traktamente jämlikt 7 eller 8 § utgår kostnadsersättning med belopp motsvarande helt basbelopp beräknat enligt första stycket.

13 §

I föreskrifter som meddelas enligt 26 § kan bestämmas, att ledamot äger anlita även annat färdmedel på riksdagens bekostnad.

I föreskrifter som meddelas enligt 27 § kan bestämmas, att ledamot äger anlita även annat färdmedel på riksdagens bekostnad.

26 §

Representationsbidrag

Representationsbidrag utgår till talmannen med samma belopp som utgår till statsministern. Till vice talman utgår representationsbidrag med en sjättedel därav.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

